



PATENTTI- JA REKISTERIHALLITUS

Pyhäjärven kaupungin tilintarkastus tilikausilta 2014, 2015 ja 2016

Tilintarkastuslautakunnan päätös 21.1.2020
Päätöksen diaarinumero: PRH/14/10000/2017

Kantelu

Tilintarkastusvalvonta on saanut Raija Leppäharjun, Taimi Nurmisen ja Tyyne Tuikan 19.12.2016 päivätyn kantelun, jossa he arvostelevat BDO Auditor Oy:n ja päävastuullisen tilintarkastajan Simo Paakkolan toimintaa Pyhäjärven kaupungin tilintarkastuksessa tilikausina 2014 ja 2015. Taimi Nurminen on sähköpostiviesteissään 15.7.2017 ja 18.8.2017 PRH:n tilintarkastusvalvontaan saapuneessa kirjeessään täydentänyt kantelua arvostelemalla myös Pyhäjärven kaupungin tytäryhtiöiden tilintarkastuksia sekä Pyhäjärven kaupungin tilikauden 2016 tilintarkastusta.

Tilintarkastajan selvitys

Tilintarkastusvalvonta on saanut BDO Auditor Oy:ltä ja Paakkolan yhteisen 22.2.2017 päivätyn selvityksen sekä BDO Auditor Oy:n 22.3.2018 ja 25.3.2018 päi-vätyt lisäselvitykset ja Paakkolan 26.3.2018 päivätyn lisäselvityksen.

Antamissaan selvityksissä BDO Auditor Oy on katsonut toimineensa tilintarkastuslain mukaisesti antamalla riittävät resurssit tilintarkastustoimeksiantoon sekä tukemalla ja valvomalla päävastuullisen tilintarkastajan Paakkolan työtä.

Paakkola on todennut, että Pyhäjärven kaupungin tilintarkastus on ollut haasteellista, sillä hallintokulttuuri on ollut riitainen ja valituksia on tehty runsaasti. Kantelijat eivät ole pystyneet osoittamaan virheitä kaupungin tilintarkastuksessa eikä muissakaan Paakkolan toimeksiannoissa Pyhäjärven kaupunkikonsernissa. Kantelussa keskeinen asia on entisen kaupunginjohtajan irtisanominen vuonna 2013, joka tapahtui ennen Paakkosen toimikautta. Sittemmin korkein hallinto-oikeus on kumonnut Pyhäjärven kaupunginvaltuuston tekemän irtisanomispäätöksen. Tilintarkastaja ei voi ottaa raportoinnissaan kantaa kaupunginvaltuuston päätöksiin. Tilintarkastuskertomukset tilikausilta 2014, 2015 ja 2016 ovat olleet asianmukaisia.

Ratkaisu

BDO Auditor Oy:n ja Simo Paakkolan toiminnan tutkinta ei anna aihetta toimenpiteisiin.

Perustelut

Päätöksen rajaus

Tilintarkastuslain 7 luvun 2 §:n mukaan PRH:n tilintarkastusvalvonta valvoo, että tilintarkastajat toimivat tilintarkastuslain mukaisesti. Tilintarkastuslautakunta päättää seuraamuksista tilintarkastuslain 7 luvun 5 §:n nojalla.

Tilintarkastuslautakunta päättää itsenäisesti tutkinta-asian käsittelyn laajuudesta esittelyn mukaisesti. Tilintarkastuslautakunta on käsitellyt tämän asian PRH:n tilintarkastusvalvonnan esittelystä siten, että käsittely koskee Pyhäjärven kaupungin tilintarkastusta tilikausilta 2014, 2015 ja 2016. PRH:n tilintarkastusvalvonta on katsonut, että myös tilikauden 2016 tilintarkastuksen käsittely on aiheellista kantelun täydennyksen sekä tilikautta 2016 koskevan mukautetun tilintarkastuskertomuksen vuoksi.

Tilintarkastuslautakunta ei ota kantaa kantelijoiden moitteisiin Pyhjärven kaupungin tytäryhtiöiden tilintarkastuksesta, koska siihen ei ole PRH:n tilintarkastusvalvonnan tekemän selvityksen mukaan perusteltua aihetta.

BDO Audiator Oy:n nimeämänä Pyhjärven kaupungin päävastuullisena tilintarkastajana tilikausina 2014, 2015 ja 2016 on toiminut Simo Paakkola. Hänen hyväksymisensä JHT- ja HT-tilintarkastajaksi on lakkautettu Paakkolan omasta hakemuksesta PRH:n tilintarkastusvalvonnan 2.1.2020 tekemällä päätöksellä. Tilintarkastuslain 7 luvun 3 §:n 4 momentin nojalla tilintarkastuslautakunta voi hyväksymisen lakkautuksesta huolimatta tehdä päätöksen myös Paakkolan toiminnan tutkinnasta.

Tapahutumien kulku

BDO Audiator Oy on toiminut Pyhjärven kaupungin tilintarkastajana tilikausina 2014, 2015 ja 2016. Sen nimeämänä päävastuullisena tilintarkastajana on toiminut Simo Paakkola. Pyhjärven kaupungin tilintarkastuksessa on ollut perusteita korostuneeseen huolellisuuteen ja ammatilliseen skeptisyyteen, koska kaupungin hallintokulttuuri on ollut riitaista.

BDO Audiator Oy on antanut 2.6.2015 päivätyyn tilintarkastuskertomuksen tilivuodelta 2014. Tilintarkastuskertomus on vakimuotoinen. Tarkastuksen tulokset –osan mukaan ”kaupungin hallintoa on hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti. Kaupungin sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta on järjestetty asianmukaisesti. Valtionosuuksien perusteista annetut tiedot ovat oikeita. Kaupungin tilinpäätös ja siihen kuuluva konsernitilinpäätös on laadittu tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti. Tilinpäätös antaa oikeat ja riittävät tiedot tilikauden tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta ja toiminnasta.” Tilintarkastuskertomuksen lausunnoissa tilintarkastaja on esittänyt tilinpäätöksen hyväksymistä ja vastuuvapauden myöntämistä tilivelvollisille tarkastetulta tilikaudelta.

BDO Audiator Oy on antanut 25.5.2016 päivätyyn tilintarkastuskertomuksen tilivuodelta 2015. Tilintarkastuskertomus on vakimuotoinen. Tarkastuksen tulokset –osan mukaan ”kaupungin hallintoa on hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti. Kaupungin sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta on järjestetty asianmukaisesti. Valtionosuuksien perusteista annetut tiedot ovat oikeita. Kaupungin tilinpäätös ja siihen kuuluva konsernitilinpäätös on laadittu tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti. Tilinpäätös antaa oikeat ja riittävät tiedot tilikauden tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta ja toiminnasta.” Tilintarkastuskertomuksen lausunnoissa tilintarkastaja on esittänyt tilinpäätöksen hyväksymistä ja vastuuvapauden myöntämistä tilivelvollisille tarkastetulta tilikaudelta.

BDO Audiator Oy on antanut 26.4.2017 päivätyyn tilintarkastuskertomuksen tilivuodelta 2016. Tilintarkastuskertomus on mukautettu. Tarkastuksen tulokset –osan mukaan ”keskeneräisten oikeustapausten vuoksi emme ota kantaa näiden asioiden osalta tilivelvollisten vastuuvapauteen. Vuoden 2016 hallintoa on pääsääntöisesti hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti. Kaupunginhallituksen määräraha ylittyi 451 480 euroa Selänteen johdosta. Investointimäärärahoissa oleellinen ylitys oli terveyskeskus 302 974 euroa. Talouden tasapainottamistoimet ovat välttämättömiä, jotta turvataan kaupungin mahdollisuudet tuottaa asukkailleen palveluja.” Tilintarkastuskertomuksen mukaan ”kaupungin sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta on järjestetty asianmukaisesti. Valtionosuuksien perusteista annetut tiedot ovat oikeita. Kaupungin tilinpäätös ja siihen kuuluva konsernitilinpäätös on laadittu tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti. Tilinpäätös antaa oikeat ja riittävät tiedot tilikauden tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta ja toiminnasta.” Tilintarkastuskertomuksen lausunnoissa tilintarkastaja on esittänyt tilinpäätöksen hyväksymistä ja vastuuvapauden myöntämistä tilivelvollisille tarkastetulta tilikaudelta.

Oikeusohjeet

Kuntalaki (410/2015) on tullut voimaan 1.5.2015 ja sillä on kumottu kuntalaki (365/1995). Kunnan toimielimiä ja johtamista, asukkaiden osallistumisoikeuksia, luottamushenkilöitä, päätöksenteko- ja hallintomenettelyä sekä oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta koskevat uudet säännökset (KuntaL 4–7 luku, 59 §, 60 §:n 2 momentti, 64 §:n 4 momentti ja 10, 12 ja 16 luku) ovat tulleet kuitenkin voimaan vuonna

2017 valitun valtuuston toimikauden alusta lukien. Sitä ennen on sovellettu tältä osin kumotun kuntalain (363/1995) säännöksiä.

Pyhäjärven hallinnon ja talouden tilintarkastukseen tilivuosilta 2015 ja 2016 on tullut soveltaa kuntalain (410/2015) 14 luvun tilintarkastusta koskevia säännöksiä. Tilikauden 2014 hallinnon ja talouden tilintarkastukseen on sovellettava kumotun kuntalain (365/1995) säännöksiä. Tilikausien 2014 ja 2015 tilintarkastukseen on lisäksi tullut soveltaa kumottua lakia julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista (467/1999) ja tilikauden 2016 tilintarkastukseen julkishallinnon ja talouden tilintarkastuksesta annettua lakia (1142/2015) ja tilintarkastuslakia (1141/2015).

Kunnan tilintarkastajan on kuntalain (410/2015) 123 §:n nojalla annettava kunnanvaltuustolle tilintarkastuskertomus, joka on tilintarkastuksen kannalta tärkein raportti. Kunnan tilintarkastusraportointi on kokonaisuus, johon kuuluu raportointi tilintarkastuskertomuksella kunnanvaltuustolle, tarvittaessa tilintarkastuspöytäkirjalla kunnanhallitukselle ja väliraporteilla kunnan tarkastusvaliokunnalle. Kunnan jäsenet ja sidosryhmät saavat tilintarkastusta koskevan informaation kunnan tilintarkastuskertomuksen ja tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen kautta. Tilintarkastajan raportoinnin on oltava olennaista ja selkeää.

Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa

Julkishallinnon ja -talouden hyvän tilintarkastustavan sisältö määräytyy pääosin huolellisten ammattihenkilöiden yleisesti noudattamasta käytännöstä kuntien tilintarkastuksessa.

JHTT-yhdistys on antanut suosituksen julkishallinnon hyvästä tilintarkastustavasta. Suositusta on päivitetty muun muassa vuosina 2006 ja 2016. Suositusta voidaan käyttää lähteenä, kun arvioidaan julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan noudattamista kunnan tilintarkastuksessa jälkikäteen.

Tilintarkastuslautakunnan arvio Paakkolan toiminnasta

Paakkolan tehtävänä ollut tilintarkastustyön dokumentointi on puutteellista siten, ettei sen perusteella kokenut tilintarkastaja, joka ei ole aikaisemmin ollut tekemisissä kyseisen tilintarkastuksen kanssa, pysty saamaan riittävää käsitystä (a) sovellettavien säädöksiin ja määräyksiin perustuvien vaatimusten noudattamiseksi suoritettujen tilintarkastustoimenpiteiden luonteesta, ajoituksesta ja laajuudesta; (b) suoritettujen tilintarkastustoimenpiteiden tuloksista ja hankitusta tilintarkastusevidenssistä; eikä (c) tilintarkastuksen aikana esiin tulleista merkittävistä seikoista, niitä koskevista johtopäätöksistä sekä näitä johtopäätöksiä muodostettaessa tehdyistä merkittävistä ammatilliseen harkintaan perustuvista ratkaisuksista. Tältä osin Pyhäjärven kaupungin tilikausien 2014-2016 tilintarkastustyön dokumentointi ei vastaa julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan vaatimuksia.

Tilintarkastuslautakunnan saaman selvityksen perusteella tilintarkastuslautakunta ei ole todennut huomautettavaa Pyhäjärven kaupungin tilikausien 2014 ja 2015 vakiomuotoisista tilintarkastuskertomuksista. Tilintarkastuslautakunta pitää Paakkolan antamaa selvitystä kantelijoiden moitteisiin asiallisena ja riittävänä.

Tilikauden 2016 tilintarkastuskertomuksesta tilintarkastuslautakunta esittää seuraavat huomiot.

Paakkola on lausunut tilikautta 2016 koskevan tilintarkastuskertomuksen tarkastuksen tulokset kappaleessa:

- "Keskeneräisten oikeustapausten vuoksi emme ota kantaa näiden asioiden osalta tilivelvollisten vastuuvapauteen"
- "Vuoden 2016 hallintoa on pääsääntöisesti hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti."

Tilintarkastuslautakunta katsoo, että Paakkolan raportointi tilikauden 2016 tilintarkastuskertomuksessa on tältä osin ollut epäselvää, riittämätöntä ja siten julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan vastaista. Tilintarkastuskertomuksen mukautuksen sisältävän kannanoton perustelut eivät ilmene yksiselitteisesti tilintarkastuskertomuksesta, mikä on julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan vastaista. Mukautuksen perustelemista edellyttävät myös julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan suositukset.

Tilintarkastuksen tuottaman informaation tulee olla olennaista, luotettavaa ja selkeää.

Paakkolan olisi pitänyt tilikauden 2016 tilintarkastuskertomuksessa tarkentaa, miten ja millä perusteilla hän on arvioinut tilivelvollisten toiminnan lainmukaisuutta ja päätyntä mukautettuun tilintarkastuskertomukseen.

Paakkolan olisi pitänyt tilintarkastuskertomuksessa tarkentaa:

- Miten tarkastuksen tulokset kappaleen kannanotto vastuuvapaudesta liittyy tilintarkastuskertomuksessa esitettyyn talousarvion ylitykseen ja mitä ovat tilintarkastuskertomuksessa mainitut keskeneräiset oikeustapaukset.
- Mitä merkitsee, että vuoden 2016 ”hallintoa on pääsääntöisesti hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti” ja miten toteamus liittyy talousarvion ylitykseen.

Tilintarkastuskertomuksen tarkastuksen tulokset osassa viitataan määrärahojen ylityksiin ja lausunto-osan ehdollisessa vastuuvapauslausunnossa viitataan talousarvion ylityksiin. Raportin lukijalle jää näiden viittausten jälkeenkin epävarmuus siitä, mitä kyseisillä maininnoilla on tarkoitettu.

Raportoinnin puutteiden johdosta Paakkolan toiminta on ollut vastoin julkishallinnon hyvää tilintarkastustapaa.

Tilintarkastuslautakunnan arvio BDO Auditor Oy:n toiminnasta

Tilintarkastuslakiin perustuvassa tilintarkastajien valvonnassa vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaan tilintarkastusyhteisön on vähintään tarjottava sen palveluksessa olevalle tilintarkastajalle riittävät resurssit toimeksiannon suorittamista varten sekä tuettava ja valvottava tilintarkastajan toimintaa.

Tilintarkastuslautakunta pitää BDO Auditor Oy:n antamaa selvitystä asiallisena ja riittävänä. Tämän tutkinta-asian selvityksessä ei ole tullut esiin seikkoja, jotka osoittaisivat, että BDO Auditor Oy olisi menetellyt epäasianmukaisesti tai muuten tilintarkastuslakiin perustuvien velvollisuuksiensa vastaisesti Pyhäjärven kaupungin tilintarkastuksessa tilikausilta 2014, 2015 tai 2016.

Seuraamuksen määräämisessä huomioon otettavat seikat (TTL 7:3 ja 10:7)

Tilintarkastuslautakunta ottaa huomioon tilintarkastuslain 10 luvun 7 §:n mukaisesti kaikki asiaankuuluvat seikat. Tilintarkastuslautakunta ottaa huomioon tilintarkastuslain 7 luvun 3 §:n 4 momentin, jonka mukaan tilintarkastuslautakunta voi jättää seuraamuksen määräämättä, jos tilintarkastajan hyväksyminen on kokonaan lakkautettu.

Paakkolan menettely on edellä kerrotuin tavoin ollut moitittavaa, mutta tässä tapauksessa seuraamuksen määrääminen Paakkolalle ei ole perusteltua.

Paakkola on lakkauttanut hyväksymisensä HT- ja JHT-tilintarkastajaksi 2.1.2020 lukien. Hänen moitittava menettelynsä on vähäinen ja siihen liittyy lieventäviä seikkoja. Kirjoitettu julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa on toiminnan hetkellä ollut yleisluonteista ja tulkinnanvaraista. Raportointikäytäntö kunnan tilintarkastuksessa on ollut vakiintumatonta. Asian käsittely PRH:n tilintarkastusvalvonnassa on kestänyt kauan. Aineistosta ei käy ilmi, että Paakkola olisi tavoitellut tai saanut etua itselleen. Paakkola on toimittanut häneltä vaaditut selvitykset PRH:n tilintarkastusvalvonnalle.

Sovelletut säännökset

Tilintarkastuslaki (1141/2015) 1 luku 1, 4 luvun 1 ja 3, 4 luvun 6 ja 7 §, 7 luku 2 ja 3 § ja 10 luku 7 §

Valitusoikeus

Asianosaisella BDO Auditor Oy:llä ja Paakkolalla on oikeus valittaa tästä päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen valitusosoituksen mukaisesti.

Asian ratkaisseet tilintarkastuslautakunnan jäsenet

Pekka Pajamo (pj), Jussi Heiskanen (varapj), Ari Ahti, Antti Fredriksson, Teija Laitinen, Riikka Rannikko, Leena Romppainen, Elina Stråhlman ja Anders Tallberg

PATENTTI- JA REKISTERIHALLITUS

Tilintarkastuslautakunta
Pekka Pajamo
Tilintarkastuslautakunnan puheenjohtaja

Pasi Horsmanheimo
Esittelijä
Tilintarkastusvalvonta

Liite Valitusosoitus

Jakelu BDO Audiator Oy, toimitusjohtaja Helge Vuoti
Simo Paakkola

Tiedoksi Raija Leppäharju, Taimi Nurminen ja Tyyne Tuikka